40.326

STEPHAN VEROSTA

DER BUND DER NEUTRALEN

HEINRICH LAMMASCH ZUM GEDÄCHTNIS

ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN
KOMMISSIONSVERLAG
HERMANN BÖHLAUS NACHF. / WIEN · KÖLN · GRAZ
1969

5. Juli 1972, K, 28.-, Böhlaus Nfg.

R00005254
Parlament * Bibliothek

BIBLIOTHEK
des Nationalrates
1017 Wien-Parlament

40326
L02

Sonderabdruck aus dem Anzeiger der phil.-hist. Klasse der
Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 106. Jahrgang 1969, Nr. 9

STEPHAN VEROSTA

DER BUND DER NEUTRALEN

HEINRICH LAMMASCH ZUM GEDÄCHTNIS

(Vortrag in der Gesamtsitzung der Akademie am 9. Mai 1969)

Leben und Wirken Heinrich Lammasch'
Neutralitätsbündnisse und Arten der Neutralität
Der Bund der friedliebenden Neutralen
Die Neutralen und die Diplomatie im Ersten Weltkrieg
Lammasch, die Neutralen und der Völkerbund

Heinrich Lammasch wurde am 21. Mai 1853 in Seitenstetten in Niederösterreich als Sohn des dortigen Notars Dr. Heinrich Lammasch und dessen Gattin Anna, geb. Schauenstein, geboren[1].

[1] Vgl. dazu: Heinrich Lammasch und der Völkerbund, Gedenkfeier der Österreichischen Völkerbundliga für ihren Ehrenpräsidenten, mit Nachrufen von Karl Renner, Ignaz Seipel, Josef Redlich, 1920; Heinrich Lammasch, *Seine Aufzeichnungen, sein Wirken und seine Politik*, hrsg. von Marga Lammasch und Hans Sperl, 1922 (im folgenden als ‚Lammasch-Werk' abgekürzt); James Brown Scott, Nachruf in: *American Journal of International Law* XIV (1920) 609ff.; W. R. Bishop, Nachruf in: *British Yearbook of International Law* I (1923) 233ff.; Hans Sperl in: *Neue Österr. Biographie* I (1923) 44ff.; Stephan Verosta, Kurzbiographie (auf den neuesten Stand der Forschung gebracht) in: *Österr. Biogr. Lexikon* Lfg. 20.

237 B, 1628

Notar Dr. Heinrich Lammasch, dessen Familie schon lang in Wien ansässig war, übersiedelte im Jahre 1864 nach Wien; er wurde für das Amt des Bürgermeisters von Wien in Erwägung gezogen, als er 1865 einem Lungenleiden erlag. Heinrich Lammasch besuchte das Schottengymnasium in Wien, die dritte und vierte Klasse absolvierte er in Wr. Neustadt, dann besuchte er wieder das Schottengymnasium. Sein Gesundheitszustand zwang ihn zu einem Aufenthalt in Meran, wo er 1871 als Privatist die Matura ablegte. Nach dem Studium an der juridischen Fakultät der Universität Wien von 1871 bis 1875 promovierte er am 19. Dezember 1876 zum Doktor der Rechte.

Nach kurzer Tätigkeit als Rechtspraktikant bei Gericht in Wien studierte er 1877 je ein Semester an den Universitäten Heidelberg und Berlin und brachte zum Studium des Strafrechts längere Zeit in Frankreich und England zu. Im Jahre 1879 habilitierte er sich an der juristischen Fakultät der Universität Wien für Strafrecht mit der Habilitationsschrift ‚Das Moment objektiver Gefährlichkeit im Begriffe des Verbrechensversuches', die 1879 bei Hölder in Wien erschien. Im Jahre 1882 wurde er außerordentlicher Professor in Wien und nahm 1885 eine Berufung als ordentlicher Professor für Strafrecht, Rechtsphilosophie und Völkerrecht an der Universität Innsbruck an. 1889 berief ihn die Universität Wien als Nachfolger seines Lehrers Emil Wahlberg zum Ordinarius für Strafrecht und Völkerrecht.

Durch seine Bücher ‚Das Recht der Auslieferung wegen politischer Verbrechen' (1884) und ‚Auslieferungspflicht und Asylrecht' (1887) hatte Lammasch erstmalig sich näher mit völkerrechtlichen Problemen zu beschäftigen. Die beiden genannten Publikationen führten dazu, daß er 1887 in das Institut de Droit International gewählt wurde. Dieses war damals die erste und einzige internationale Akademie, die, 1884 in Gent im dauernd neutralen Belgien von einigen um die Entwicklung des Völkerrechts und die Erhaltung des Friedens bemühten Gelehrten des Völkerrechts begründet, bald großes internationales Ansehen erlangt hat und durch die Formulierung der bis dahin nur gewohnheitsrechtlichen Normen des Völkerrechts in einzelnen Teilbereichen bahnbrechend wirkte. Das ‚Institut' war einer der Faktoren, die mit zu den beiden Haager Friedenskonferenzen beitrugen, welche vor allem der Kodifikation des Rechtes der friedlichen Beilegung internationaler Streitfälle sowie des Kriegs- und Neutralitätsrechtes dienten. Heinrich Lammasch hat an den meist in Abständen

von zwei Jahren stattfindenden Tagungen des Institut de Droit International regelmäßig teilgenommen und sich an dessen Arbeiten beteiligt.

Im ‚Institut' hat Lammasch zunächst im Kreise der völkerrechtlichen Fachgelehrten den Grundstock zu seinen internationalen Beziehungen gelegt, die er dann seit Beginn des Weltkrieges für die österreichisch-ungarische Monarchie und nach deren Auflösung für die Republik Österreich eingesetzt hat.

‚Bis zum Jahre 1899 verfloß mein Leben nicht viel anders als das anderer Universitätsprofessoren. Eine Änderung trat mit der Ersten Haager Friedenskonferenz ein.' So schreibt Lammasch in der autobiographischen Skizze[2] ‚Aus meinem Leben 1899—1905'. Er wurde wissenschaftlicher Berater (ohne Stimmrecht) der österreichisch-ungarischen Delegation. Auf der Ersten Haager Konferenz lernte Lammasch nicht nur die Gegensätze zwischen den vor allem ‚Machtpolitik' betreibenden großen und kleinen Mächten kennen, sondern eine ganze Anzahl von Staatsmännern, Diplomaten und hohen Offizieren der an der Konferenz teilnehmenden Staaten.

Bald nach seiner Rückkehr aus Den Haag wurde Lammasch ins Herrenhaus berufen, das mit dem Abgeordnetenhaus das gesetzgebende Organ des kaiserlichen (cisleithanischen) Österreichs, den sogenannten Reichsrat, bildete. Als die Regierung Clary-Aldringen Ende 1900 zurücktrat, wurde Lammasch als Justizminister in Erwägung gezogen; der neue Ministerpräsident Ernest von Koerber wählte aber dann Baron Spens als Justizminister. Lammasch arbeitete sodann mit Högel und dem an die Universität Wien berufenen Schweizer Strafrechtslehrer Franz Stoss am Entwurf eines neuen Strafgesetzes weiter, über den er auch in den Jahren 1912 und 1913 im Herrenhaus referierte.

Auf Ersuchen des Finanzministers Böhm-Bawerk übernahm Lammasch im Jahre 1903 die Verteidigung des angefochtenen (cisleithanisch) österreichischen Gesetzes über die Kontingentierung der Zuckersteuer vor der Internationalen Zuckerkommission in Brüssel. Lammasch hat dort, wie er selbst angibt, die Notwendigkeit internationaler Regelung der Verwaltung auf vielen Gebieten noch klarer erkannt, aber auch die Grenzen, innerhalb deren diese Internationalisierung gehalten werden müsse[3].

Mitte 1903 wurde Lammasch in einem völkerrechtlichen Streitfall zwischen Deutschland, Großbritannien und Italien einer-

[2] Lammasch-Werk, S. 10.
[3] Lammasch-Werk, S. 22.

seits und Venezuela andererseits zum Mitglied des Schiedsgerichtes bestellt, und zwar durch den Zaren Nikolaus II., dem die beiden Streitteile die Ernennung des Schiedsrichters in einem Protokoll vom 7. Mai 1903 übertragen hatten. Der Zar berief zum Präsidenten des Schiedsgerichtes seinen Justizminister Murawiew und als Mitglieder den Petersburger Völkerrechtslehrer Friedrich von Martens und Lammasch. Die letzte Sitzung des Schiedsgerichtes fand am 13. November 1903 statt, der Schiedsspruch, der zweite des auf der Ersten Haager Friedenskonferenz vorgesehenen Ständigen Schiedshofes (Cour Permanente d'Arbitrage), wurde am 22. Februar 1904 verkündet.

In einem Streitfall zwischen Großbritannien und Frankreich über Fragen betreffend Untertanen des Imam von Maskat (Muscat) einigten sich die Streitparteien im Jahre 1904 darauf, den Präsidenten des Schiedsgerichtes vom König von Italien bestellen zu lassen. Victor Emmanuel III. ernannte Lammasch zum Präsidenten; vermutlich hat ihn der Unterstaatssekretär im italienischen Außenamt Fusinato hiefür in Vorschlag gebracht, der Lammasch vom Institut de Droit International her kannte. Schiedsrichter waren der von Frankreich bestellte niederländische Professor des Strafrechtes Jongheer A. F. van Savornin-Lohmann, der später Minister des Inneren und Führer der Christlich-Historischen Partei in der Zweiten Kammer wurde, und der von Großbritannien ernannte Chief Justice Melville A. Fuller des Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika. Auf Grund eines von Lammasch ausgearbeiteten Referates wurde der Streitfall nach einem Schiedsverfahren von knappen zwei Wochen am 8. August 1905 durch einen einstimmig beschlossenen Schiedsspruch — den vierten des Ständigen Schiedshofes — erledigt.

Im Jahre 1907 nahm Lammasch als wissenschaftlicher Berater der österreichisch-ungarischen Delegation an der Zweiten Haager Friedenskonferenz teil. Diese Erfahrung ist für Lammasch' weiteres Denken und Handeln bestimmend geworden.

Im Jahre 1910 beriefen die Vereinigten Staaten von Amerika und Venezuela in ihrem Streitfall betreffend Ansprüche der in den Vereinigten Staaten registrierten Orinoco-Steamship-Company gegen Venezuela, Lammasch zum Präsidenten des Schiedsgerichtes. Schiedsrichter waren der ehemalige belgische Ministerpräsident Bernaert und der kubanische Gesandte in Berlin, Gonzalo de Quesada. Der Schiedsspruch erging am 25. Oktober 1910.

Schon im Jahre 1909 waren Großbritannien und die Vereinigten

Staaten übereingekommen, ihren jahrzehntelangen Streit über die Fischerei im Nordatlantik dem Ständigen Schiedshof zu unterbreiten. Das Schiedsgericht wurde diesmal aus fünf Richtern zusammengesetzt. Großbritannien nominierte den Lord-Oberrichter Sir Charles Fitzpatrick, die Vereinigten Staaten das Mitglied des Amerikanischen Appellationsgerichtes George Gray. Weitere Schiedsrichter waren der schon im Maskat-Fall herangezogene Niederländer Savornin-Lohmann und Luis Maria Drago, ehemaliger Außenminister Argentiniens, der sein Land auch auf der Zweiten Haager Konferenz 1907 vertreten hatte. Großbritannien und die Vereinigten Staaten einigten sich — nach längerer diplomatischer Korrespondenz — auf Lammasch als Präsidenten. Nach nahezu zehnwöchigen Plädoyers der Vertreter der Streitteile erging am 25. Oktober 1910 der Schiedsspruch, zu Lammasch' Freude mit Zustimmung des britischen und amerikanischen Schiedsrichters; dagegen erstattete Drago zu Lammasch' Bedauern ein Separatvotum über den Rechtsstatus von Baien und Buchten. Lammasch war nämlich stets bestrebt, bei Schiedssprüchen, wenn irgend möglich, Einstimmigkeit der Schiedsrichter zu erzielen, da sonst der Schiedsspruch viel von seinem Wert verlöre. Er konnte aber damit zufrieden sein, daß von den beiden Streitteilen der Schiedsspruch als rechtlich fair akzeptiert und auch durchgeführt wurde.

Seit dem Frühjahr 1910 wurde Lammasch auch vom Erzherzog-Thronfolger Franz Ferdinand und vom Chef der Militärkanzlei im Belvedere, Oberstleutnant von Brosch, wiederholt konsultiert und verfaßte verschiedene staats- und völkerrechtliche Gutachten und außenpolitische Denkschriften; er riet hiebei nachdrücklich zu einer entschiedenen Friedenspolitik der Donaumonarchie.

Im Jahre 1913 war Lammasch der wesentliche Verfasser des Motivenberichtes zur Regierungsvorlage einer Strafgesetzreform im kaiserlichen Österreich. Dem von ihm überaus hochgehaltenen Institut der Internationalen Schiedsgerichtsbarkeit widmete Lammasch im Jahre 1913 und 1914 die Bücher ‚Die Rechtskraft internationaler Schiedssprüche' und ‚Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfang'. Im Mai 1914 wurde er durch die Verleihung des Ehrendoktorates der Universität Oxford geehrt.

Infolge Überbürdung mit den hier nur kurz angeführten vielfältigen Geschäften hatte Lammasch sich auf der Universität seit Jahren von der Verpflichtung, die Vorlesung über Völkerrecht

abzuhalten, befreien lassen; dieser Gegenstand wurde von Lammasch' Fachkollegen Leo Strisower gelesen. Angesichts seiner geschwächten Gesundheit ließ sich Lammasch bald nach Erreichung seines 60. Lebensjahres vorzeitig emeritieren und übersiedelte wegen des für seinen Gesundheitszustand besseren Klimas von Wien nach Salzburg. In der Pension wollte er vor allem noch ein rechtspolitisches Buch über Völkerrecht und Friedensordnung schreiben.

Lammasch' Friedensliebe kam aus der Tiefe seiner christlichen Menschenliebe und seines überzeugten österreichischen Patriotismus. Er trat für den Frieden und die Verständigung der Völker ein, weil die Donaumonarchie nur bei Aufrechterhaltung des äußeren Friedens den längst fälligen Umbau in einen Bund gleichberechtigter Völker durchführen konnte, in dem Lammasch ihre eigentliche Mission als Ordnungsfaktor und unentbehrliches Element des Gleichgewichts in Europa erblickte. Auch war Lammasch als einer der bedeutendsten politischen Denker seines Vaterlandes schon lange zur Überzeugung gelangt, daß ‚Deutschland etwa seit der Jahrhundertwende einen für die Nation verhängnisvollen Weg gegangen war, dessen verantwortliche Urheber Lammasch in Berlin, überhaupt im norddeutschen Element erblickte', wie dies Hans Sperl berichtet[4]. Lammasch befürwortete daher eine Lösung des Militärbündnisses mit Deutschland, da die ‚Vereinigten Staaten von Groß-Österreich' als eine multinationale große Schweiz im östlichen Mitteleuropa fungieren sollten.

Aus allgemeiner Liebe zu den Menschen war Lammasch ein Gegner des Krieges; jedoch lehnte er überspannte Forderungen einzelner Pazifisten als utopisch ab. Als besonnener Friedensfreund und Pazifist trat er für alle diplomatischen und völkerrechtlichen Mittel ein, die den Frieden zu sichern und den Krieg zu verhindern vermochten: Für die internationale Vermittlung, für die — möglichst obligatorische — internationale Schiedsgerichtsbarkeit (die er wohl etwas überschätzt hat), für die Neutralität in allen ihren Formen, von der bloß temporären Neutralität während eines bestimmten Krieges, über die faktisch geübte dauernde Neutralität bis zu der auf völkerrechtlichen Grundlagen beruhenden immerwährenden Neutralität. In diesem realistischen Sinn war Lammasch ein ‚Friedenspolitiker'[5].

[4] Hans Sperl in: Lammasch-Werk, S. 209f.

[5] So Otfrid Nippold, Heinrich Lammasch als Völkerrechtsgelehrter und Friedenspolitiker, in: Lammasch-Werk, S. 118ff.

Da brach nach dem Mord von Sarajevo der Krieg aus. Lammasch hatte ihn bei Fortsetzung der bisherigen Politik längst als unvermeidlich vorausgesagt. Gleich nach der gescheiterten Marne-Schlacht, Anfang September 1914, sagte Lammasch die Niederlage Deutschlands und die wahrscheinliche Auflösung der Donaumonarchie voraus. Dennoch gebot ihm sein Pflichtgefühl, alles zu tun, um das Schicksal vielleicht doch noch zu wenden.

Vorbei war es nun mit der von Lammasch erhofften Ruhe für die Arbeit in der Emeritierung. Die verschiedenen Mittel zur Erhaltung des Friedens, denen Lammasch' Aufmerksamkeit schon bisher gegolten hatte, gewannen nun als Wege zur Wiederherstellung des Friedens und zur Rettung der Mittelmächte sowie vor allem als Mittel zur Erhaltung der Donaumonarchie aktuellste Bedeutung. Durch eine umfangreiche Korrespondenz mit seinen Freunden unter den Staatsmännern und völkerrechtlichen Fachkollegen in den neutralen Staaten einschließlich der nordamerikanischen Union, die bis April 1917 ihre Neutralität aufrecht erhielt, in über hundert Aufsätzen in Zeitungen aller Richtungen und Artikeln in Fachzeitschriften im In- und Ausland bis zum Kriegsende, durch seine drei berühmten Friedensreden im Herrenhaus, durch Vorträge und Interviews suchte Lammasch die öffentliche Meinung in der Donaumonarchie für einen ehesten Verständigungsfrieden vorzubereiten und der österreichisch-ungarischen Regierung Möglichkeiten eines Friedensschlusses nahezulegen und einem solchen vorzuarbeiten. In diesen rastlosen Bemühungen Lammasch' zur Rettung der Donaumonarchie — trotz seiner sich immer mehr verstärkenden Angst vor ihrer Auflösung — durch Wiederherstellung des Friedens spielen die neutralen Mächte und ein möglicher Bund der Neutralen und die Vermittlung des Friedens durch die Neutralen eine hervorragende Rolle.

Neutralitätsbündnisse und Arten der Neutralität

Im Völkerrecht unterscheidet man die Normen für die Beziehungen der Staaten im Frieden als das normale Völkerrecht oder das völkerrechtliche Friedensrecht. Wenn zwischen zwei oder mehreren Staaten ein Krieg ausbricht, werden die Beziehungen der Kriegführenden durch ein völkerrechtliches Sonderrecht, das Kriegsrecht, geregelt. Zwischen den neutralen Staaten, d. h. solchen, die am Krieg nicht teilnehmen, bleibt nach wie vor das normale Friedensrecht in Anwendung. Ihre Beziehungen zu den beiden oder mehreren kriegführenden Parteien bleiben ebenfalls grundsätzlich

durch das normale völkerrechtliche Friedensrecht geregelt, doch erfährt dieses Friedensrecht durch einzelne Rechte und Pflichten der Neutralen und der Kriegführenden für die Dauer des Krieges eine gewisse Modifizierung. Dieses modifizierte Friedensrecht in den Beziehungen der Neutralen und der Kriegführenden wird Neutralitätsrecht[6] genannt.

Nach Herausbildung des europäischen Staatensystems haben die Staaten sich durch Neutralitätsverträge die Neutralität anderer Staaten im Falle eines künftigen Krieges zu sichern versucht. In Europa gab es bis 1815 vor allem auf deutschen, schweizerischen und italienischen Gebiet zahlreiche Völkerrechtssubjekte — in deutschem Gebiet nahe an 300, in Italien über zehn, in der Schweiz 13, zuletzt 22 Staaten, zu denen sich noch zahlreiche Völkerrechtssubjekte in Übersee gesellen. In Europa gab es daher ganze Netze von solchen Neutralitätsverträgen. Der von LAMMASCH erwähnte ‚Bund der Neutralen' hat aber eine besondere Geschichte.

Als ältester Bund neutraler Staaten ist die schweizerische Eidgenossenschaft zu bezeichnen. Die Schweizer Staaten waren nach außen ewig alliiert. Doch gab es, wie HILTY[7] sagt, auch eine Zeit, ‚zu Anfang des 16. Jahrhunderts, als die Eidgenossen niemand fürchteten als Gott, dem sie stets auch mit Worten diese Ehre antaten. Aber es zeigte sich damals bald, wie wenig ernst dabei gewöhnlich die letztere Behauptung zu nehmen ist und wie in diesem Fall eine solche Renommage endet'. Hilty spielt dabei auf die Niederlage der Republik Bern bei Marignano im Jahr 1515 an, seit der die helvetischen Staaten jede ‚imperialistische' Politik aufgaben, um sich nach Nikolaus von Flües Rat ‚in ihrem Hag zu bescheiden'. Vierhundert Jahre nach dieser Niederlage hat die Schweiz ihren Gefallenen von 1515 auf dem Schlachtfeld von Marignano ein Denkmal gesetzt mit der Aufschrift ‚ex clade salus': glücklich die Völker, die aus einer Niederlage lernen zu gesunden.

Wenn der Bund Schweizer Staaten schon 1648 im Westfälischen Frieden als neutral anerkannt wurde, war es doch bis zur dauernden Neutralität der Schweiz vom Jahre 1815 noch ein weiter Weg. Die selbständigen Schweizer Gemeinwesen waren zwar nach außen alliiert, innerhalb des Staatenbundes aber am

[6] JOSEF L. KUNZ, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht* (1935) 203ff.; ALFRED VERDROSS, *Völkerrecht*, 5. Aufl. (1964) 480ff.

[7] CARL HILTY, Über Krieg und Frieden und die Voraussetzungen schiedsgerichtlicher Entscheidungen von völkerrechtlichen Streitigkeiten, in: *Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* VII (1893) 209.

Krieg gegeneinander nicht gehindert; und solche Kriege kamen bis zum Sonderbundkrieg 1847 immer wieder vor. Drei ewig neutrale Mitglieder des helvetischen Staatenbundes[8] — Basel, Schaffhausen und dem Doppelstaat Appenzell, der nach inneren Auseinandersetzungen die eigene Bevölkerung 1597 in einen katholischen ‚Halbkanton' Inner-Rhoden und einen reformierten Halbkanton Außer-Rhoden umsiedelte — wurde in ihren Bundesbriefen, das heißt den Bündnisverträgen, ausdrücklich zur Pflicht gemacht, bei Kriegen der eidgenössischen Staaten untereinander ‚keinem Teile zuzustehen, sondern stille zu sitzen und Vermittlung zu suchen'. Auf die Schweizer Geschichte zurückblickend sagt Hilty, es sei vielleicht diesen eigentümlichen Friedensoasen zu verdanken, daß die alte Eidgenossenschaft trotz der wiederholten Kriege niemals auseinandergegangen ist und auch die Bundesverträge nie aufgekündigt wurden. An solchen Kriegen innerhalb der Schweizer Staaten seien nur die beiden Kappelschen Kriege 1524 und 1531, die lang andauernden Wirren in Graubünden (1618 bis 1639), der Bauernkrieg 1653, die beiden Villmärger Kriege 1656 und 1712, die Wirren der Helvetik (1798—1804) und der schon erwähnte Sonderbundkrieg 1847 zu nennen. Jeder Krieg der Schweizer Staaten stellte somit eine Art von Prozeß über gewisse, anders offenbar nicht zu entscheidenden Fragen dar, nach dessen Erledigung man zum Voraus und während des Krieges schon entschlossen war, wieder friedlich miteinander fortzuleben. In diesem Sinn hat die alte schweizerische Eidgenossenschaft bis 1798 nach außen hin stets als ‚Bund der Neutralen' zusammengehalten.

Dieser Altschweizer Bund der Neutralen wird dann gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Vorbild einer möglichen Teillösung des Friedensproblems für Europa und vielleicht für die ganze Welt sich anbieten.

Als im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg seit 1776 die neutralen Staaten ihren nicht unbedeutenden Handel mit den von Großbritannien abgefallenen Kolonien fortsetzen wollten, wurden ihre Schiffe durch eine rücksichtslose und zum Großteil völkerrechtswidrige Prisenpraxis Großbritanniens weitgehend behindert. Gegen die dauernden Verstöße Großbritanniens schloß Rußland sich 1779 mit Dänemark und Schweden zur Neutralisierung der

[8] Zu dieser sog. innerschweizerischen Neutralität vgl. u. a. WILLIAM BROSS-LLOYD, *Waging Peace — The Swiss Experience*, 1958, deutsche Übersetzung: Neutrale als Friedensstifter, Das Beispiel der Schweiz, Wien 1964; und EDGAR BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neutralität* 2. Aufl. (1967) 40ff.

Nordsee zusammen. Im Auftrag der Zarin Katharina II. erließ der russische Außenminister Panin am 28. Januar 1780 die berühmte Deklaration an Großbritannien, Spanien und Frankreich, in der zum Schutz der Schiffahrt der Neutralen die Beachtung gewisser Grundsätze gefordert wurde. Danach schloß Rußland mit Dänemark und Schweden einen Allianzvertrag. Diesem Bund der Neutralen (bewaffnete Neutralität[9]), dem 1781 auch die Niederlande, Österreich, Preußen, Portugal und Sizilien beitraten, gaben Konvois von Kriegsschiffen zum Schutz des neutralen Handels entsprechenden Nachdruck. Großbritannien mußte daher, obwohl es im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten die Regeln der russischen Deklaration nicht anerkannt hatte, seine Prisenpraxis mildern.

In den Allianzkriegen gegen Frankreich erließ Rußland wieder eine Proklamation zum Schutz der Schiffahrt der Neutralen. Dieser zweiten bewaffneten Neutralität schlossen sich Schweden und Preußen an. Der russische Außenminister Graf Panin schrieb in einer Weisung vom 23. Dezember 1787 an den russischen Gesandten in Berlin Grafen Rumiantzew: ‚Jeder vernünftige Mensch, welchem Staat er auch angehöre, wird darin (nämlich in der russischen Deklaration von 1780) einen allen Völkern und Staaten gemeinsamen Vorteil erkennen, nicht nur für die Gegenwart, sondern für die kommenden Generationen, denn diese große von Ihrer Kaiserlichen Majestät gesetzte Tat stellt im Seekrieg das Naturrecht wieder her.‘ Mit Naturrecht war hier, der Epoche entsprechend, das Völkerrecht gemeint, das man als aus der Vernunft ableitbar ansah. Die russische Deklaration beruht auf dem Gedanken, daß der Friede als der normale Zustand zwischen den Staaten und der Krieg als eine Ausnahme hievon anzusehen ist, der die friedlichen Staaten so wenig als möglich berühren soll.

Diese beiden Bünde der Neutralen sind als politische Bündnisse neutraler Staaten zum Zweck des gemeinsamen Vorgehens gegen Völkerrechtsverletzungen der Kriegsführenden anzusehen; sie waren auf eine Zusammenarbeit der neutralen Staaten während bestimmter Kriege abgestellt, also zeitlich und sachlich (Schutz der Handelsschiffe im Geleit) begrenzt. Wenn auch die von den beiden Bünden der Neutralen 1780 und 1800 verkündeten Völkerrechtsnormen sich nicht sofort und auch nicht in allen Punkten

[9] Zur bewaffneten Neutralität: Th. Boye, *De vaebnede Neutralitetsforbund*, 1912; ders., Quelques aspects du développement des règles de la neutralité, *Recueil des Cours* 64 (1938, II) 161ff.; James Brown Scott, *The Armed Neutralities of 1780 and 1800, A collection of documents*, 1918.

durchgesetzt haben, stellt die Tätigkeit dieses Bundes der Neutralen einen beachtlichen Beitrag zur Sicherung der Rechte der Neutralen im Seekrieg dar.

Das 1815 geschaffene politische System des Wiener Kongresses beruhte auf einer Allianz der drei konservativen ‚Ostmächte‘ Rußland, Kaisertum Österreich und Preußen zum Zweck der Aufrechterhaltung des Friedens und des innerpolitischen Status quo. Dieser sogenannten Heiligen Allianz schlossen sich Großbritannien und Frankreich an. Für einen Bund der Neutralen in Europa bestand in diesem System keine Notwendigkeit, da außenpolitisch der Friede in Europa tatsächlich bis 1853 gewährleistet wurde.

Dagegen hat der Wiener Kongreß eine neue rechtliche Form beständiger Friedensführung für einzelne Staaten geschaffen, und zwar die ‚immerwährende‘ oder dauernde Neutralität am Beispiel der Schweiz[10]. Ich habe darauf hingewiesen[11], daß dieses Institut vor allem dem Friedensvölkerrecht und nur zum Teil dem Kriegsrecht angehört und überdies nur in bestimmten strategisch und geopolitisch besonders empfindlichen Gebieten auftritt. Als solche waren 1815 die Paßstaaten der Westalpen (der Schweizerische Staatenbund), die Niederlande und Skandinavien anzusehen. Als Belgien sich 1830 vom Königreich der Niederlande, dem es 1815 zugewiesen worden war, losriß, verliehen die Großmächte dem Neustaat Belgien das Privileg der immerwährenden oder dauernden Neutralität nach Schweizer Muster. Derselbe Status wurde 1867 Luxemburg zuteil.

Die dauernde Neutralität beruht auf einen synallagmatischen — vertraglichen oder vertragsähnlichen — Verhältnis zwischen dem rechtlich dauernd neutralen Staat und seinen Nachbarn sowie insbesondere den an der betreffenden geographischen Region besonders interessierten Großmächten. Diese Großmächte verpflichten sich überdies untereinander, die politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität des dauernd neutralen Staates zu achten, ihr Achtung zu verschaffen und sie gegebenenfalls zu garantieren.

Um die dauernd neutralen Staaten hat sich im 19. Jahrhundert nicht nur das spezifische Friedensrecht der dauernden Neutralität —

[10] Zur Schweiz vgl. Strupp, *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung* (1933) 1—58, Denise Robert, *Etude sur la neutralité Suisse*, 1930.

[11] Verosta, *Die dauernde Neutralität, Ein Grundriß*, 1967.

während der Zeit des allgemeinen Krieges — ausgebildet. Auch die Praxis der dauernd neutralen Staaten während der zahlreichen in ihrer Nähe stattfindenden Unruhen und Kriege — 1848/49, 1853—1856, 1859, 1864, 1866, 1870/71, 1877/78 — hat wesentlich zur Ausbildung des Kriegsrechts und des Neutralitätsrechts beigetragen und überdies das besondere Recht der temporären Neutralität weiter entwickelt.

Die 1776 entstandenen Neustaaten in Neu-England, die sich 1787 zum Bundesstaat Vereinigten Staaten von Amerika zusammenschlossen, sind im Schutz des Neutralitätsrechtes, das sie gewissenhaft beobachteten und ausbauten, im 19. Jahrhundert groß geworden. Die Vereinigten Staaten führten durch das ganze 19. Jahrhundert eine kontinuierliche Friedenspolitik, so wie sie dauernd neutrale Staaten führen, ohne daß die Vereinigten Staaten sich zu einer dauernden Neutralität verpflichtet hätten. Diese Friedenspolitik einer zwar nicht rechtlichen, sondern faktischen dauernden Neutralität wurde zu einer politischen Staatsmaxime der amerikanischen Union. Eine ähnliche grundsätzliche Friedenspolitik einer faktischen aber beständigen Neutralität — Descamps[12] spricht hier vom neutralité constante — führten seit 1815 auch die Niederlande und die skandinavischen Staaten.

Der Bund der friedliebenden Neutralen

Angesichts der politischen und militärischen Blockbildung in Europa um 1890 machte sich in jenen Staaten, die entschlossen waren, sich — ihrer Friedenspolitik treu — aus dem drohenden europäischen Krieg herauszuhalten, eine starke Tendenz geltend, die Stellung der Neutralen aktiver zu gestalten. Sie sollten nicht, meinte der belgische Senator Edouard Descamps[13], in Untätigkeit verharren, um den Kriegführenden zu gestatten, sich gegenseitig umzubringen; sie sollten also nicht nur auf die Gestaltung des Rechtes im Kriege (auf das Kriegs- und Neutralitätsrecht) Einfluß nehmen wie bisher, sondern darüber hinaus auch auf die Ausübung des Rechtes zum Kriege; bekanntlich waren vor dem Völkerbundpakt und der Satzung der Vereinten Nationen Kriege

[12] Edouard Descamps, *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique. Etude sur la Constitution des Etats pacifiques à titre permanent*, 1902.

[13] Le Pacigérat ou Régime juridique de la paix en temps de guerre, in: *Revue Générale de Droit international* VI (1900) 629ff.

nicht nur zur Abwehr eines Angriffs, sondern auch zur Durchsetzung eines völkerrechtlichen Anspruches zulässig. Die neutralen Staaten sollten als friedliebende Staaten schon im Frieden eine aktive Friedenspolitik treiben. Descamps prägte für diese Politik der zur Neutralität entschlossenen friedliebenden Staaten einen eigenen Ausdruck pacigérat, das so wie pacigérance wohl am besten mit ‚Friedensführung' übersetzt wird.

Als Mittel, eine aktive Friedenspolitik zu fördern und zu führen, boten sich an: Die Vermehrung der Staaten, die im Frieden und im Krieg bereit waren, eine Friedenspolitik zu führen; Ausbau und Inanspruchnahme der friedlichen Streiterledigung; der Zusammenschluß der friedliebenden Staaten (sog. Bund der Neutralen) und schließlich das Vermittlungsrecht der Neutralen.

Seit 1880 war in den skandinavischen Staaten[14] eine starke Bewegung zur ‚Selbstneutralisierung' entstanden. Der dänische Politiker Fredrik Bajer hatte mit anderen Abgeordneten zum Folketing eine ‚Vereinigung zur Neutralisierung Dänemarks' gegründet, der liberale schwedische Abgeordnete Adolf Hedin befürwortete die dauernde Neutralität Schweden-Norwegens und Norwegen bot — wie vorher Dänemark — den Großmächten, nach seiner 1905 vorgenommenen Trennung von Schweden, seine dauernde Neutralität an. Aber Deutschland war nicht bereit, eine weitere dauernde Neutralität im völkerrechtlichen Sinn anzuerkennen, so daß die in vielen Formen und auf vielen Wegen angestrebte dauernde Neutralität ganz Skandinaviens oder einzelner skandinavischer Länder nicht zustande kam; denn sie hätte — wie jede dauernde Neutralität — der Zustimmung aller an dieser geopolitischen Region interessierten Mächte bedurft.

Die Mittel der friedlichen Streiterledigung wurden im I. Abkommen der Ersten und Zweiten Haager Friedenskonferenz kodifiziert (1899 und 1907) und es wurde auch der Ständige Schiedshof im Haag errichtet, der bis 1914 auch wiederholt angerufen wurde und eine Anzahl bedeutender Streitfälle entschieden hat. Aber die für die Sicherung des Friedens erforderliche obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit, für welche auf der Zweiten Haager Friedenskonferenz Großbritannien, Frankreich, die Vereinigten Staaten

[14] Dazu Wautrin (Pseudonym für René Dollot), La neutralité scandinave, in: *Revue Générale de Droit International* XI (1904) 5ff., und La question de la neutralité permanente de la Scandinavie de 1904 à 1905, ebenda XII (1906) 223ff.

und viele andere Mächte eintraten, kam infolge des kategorischen Neins der Mittelmächte nicht zustande.

Es war daher ein naheliegender Gedanke, in einer Verbindung der friedliebenden Neutralen eine Stärkung des Friedens und eine Aktivierung der Friedenspolitik der Neutralen zu suchen. Als erster scheint in dieser Zeit der Schweizer Staatsmann und Staatsrechtslehrer Carl Hilty[15] auf die Möglichkeit eines solchen Bundes der Neutralen hingewiesen zu haben. Der englische Publizist Thomas Barclay[16] führt in seinem Bericht an das Institut de Droit International aus: ‚Die Neutralität ist nicht mehr eine passive Rolle. Die Interessen der Neutralen sind heute die Interessen der Mehrheit und demzufolge der Mächtigeren. Die Zeit wird kommen und vielleicht sehr bald, in der die Neutralen sich gegen die Kriegführenden verbinden (se coaliseront) werden und die Parteien mit einem Seuchengürtel (Cordon sanitaire) umschließen werden, wie man die Pest und Feuersbrünste eindämmt.' Der französische Staatsmann Leon Bourgeois[17] sagte in diesem Sinn, grundlegend sei das Recht der Neutralen; der Krieg sei in der Tat die Ausnahme. Und der Niederländer de Louter[18] schrieb, es werde die Zeit kommen, in der das Recht der Neutralität das Kriegsrecht beherrschen wird.

Lammasch hat sich in einem Aufsatz ‚Das Mediationsrecht der Neutralen'[19] über eine solche Verbindung der friedliebenden Neutralen geäußert. Er nimmt den Gedanken nochmals in seinem im Mai 1916 abgeschlossenen Buch ‚Das Völkerrecht nach dem Kriege', das 1917 im Verlag des norwegischen Nobel-Instituts in Kristiania erschienen ist. Dort heißt es (S. 93f.): ‚Alles wird also darauf ankommen, daß jener Bund der Neutralen, der von den Kriegslustigen Aufschub der Feindseligkeiten verlangt, genügende Autorität und ausreichende Macht besitze, um seiner Forderung Nachdruck zu verleihen. Die Ankündigung der differenzierenden Behandlung der beiden Kriegsparteien muß geeignet sein, jenen Teil, der seinen Vorsprung in den Rüstungen ausnützen wollte, davon abzuhalten. Der Nachteil der seinem Gegner in Aussicht gestellten Unterstützung muß die Vorteile aus der größeren Kriegsbereitschaft für ihn überwiegen.

[15] Carl Hilty a. O. 215.

[16] Thomas Barclay in: *Annuaire de l'Institut de Droit International* XX (1904) 35.

[17] Actes et Documents de la Deuxième Conférence de La Paix, Band III, 204.

[18] J. de Louter, *Het stellig Volkenrecht* II, 384.

[19] Erschienen in: *Österr. Zeitschrift f. Öffentliches Recht* II (1915) 205ff.

Offenbar wird jener Bund der Neutralen nicht in allen Fällen aus denselben Mächten sich zusammensetzen; denn er wird aus jenen Staaten bestehen, die an dem *konkreten* Streite nicht interessiert und daher entschlossen sind, in *diesem* Falle sich keiner der beiden streitenden Parteien anzuschließen, sondern neutral zu bleiben. Das werden in einem Falle diese, in einem anderen jene Mächte sein. Damit aber der Bund, wie das unbedingt notwendig ist, rasch in Aktion treten könne, bedarf er eines permanenten Kernes. Dieser ist durch jene Staaten gegeben, die entschlossen sind, niemals einen anderen als einen reinen Verteidigungskrieg zu führen, den neutralisierten Staaten, und jenen, die nach Anerkennung ihrer Neutralität streben: Der Schweiz, dem wiedererstandenen Belgien und den skandinavischen Staaten, wohl auch den Niederlanden. Diese Staaten müßten sich von vorneherein bereit erklären, in künftigen Fällen eine solche Aktion zu unternehmen und unverzüglich alle anderen Mächte, die unter den besonderen Umständen des Falles vermutlich werden neutral bleiben wollen, zum Anschlusse an sie aufzufordern.

Unter diesen Mächten wird fast immer die eine oder die andere Großmacht, insbesondere aber, wenn die Monroe-Doktrin auch als Erklärung der Nichtintervention in europäische Angelegenheiten aufgefaßt werden kann, die Vereinigten Staaten von Amerika zu finden sein. Unter dieser Voraussetzung würde wohl kein Staat, und sei er auch noch so kriegslustig und kriegsbereit, sich der Gefahr aussetzen wollen, seinen Gegner durch die Unterstützung der Angehörigen jenes Bundes noch zu verstärken, sondern lieber in den Aufschub der Feindseligkeiten für einige Monate und in neuerliche Ausgleichsversuche einwilligen. Nach Ablauf jener Frist würde er, wenn die Differenz nicht beigelegt werden konnte, seine volle Aktionsfreiheit wieder erlangen und jene Nachteile nicht mehr zu besorgen haben.'

Die Neutralen und die Diplomatie im Ersten Weltkrieg

Bei der Konzeption eines Bundes der Neutralen handelte es sich nicht um Gedanken von Theoretikern, sondern um eine politische Möglichkeit, die auch in den Außenämtern der Staaten, und zwar sowohl der kriegführenden wie der neutralen erwogen wurde.

Aus der Fülle des Materials, das im übrigen in einzelnen Staaten noch nicht für die Forschung freigegeben ist, wäre hier eine Aktion des deutschen Außenamtes zu erwähnen, die offenbar unter dem

Schock der Niederlage an der Marne und damit aus der Erkenntnis entstanden war, daß der Krieg von den Mittelmächten nicht mehr zu ‚gewinnen' war. Die Kriegslage war denkbar ungünstig und überdies verhandelten die neutralen Staaten Italien und Rumänien bereits über die Bedingungen ihres Kriegseintritts auf Kosten der Mittelmächte an der Seite der Entente. Der Öffentlichkeit der Mittelmächte wurden diese Einsicht der Führung ganz vorenthalten und die Absetzung des deutschen Generalstabchefs Moltke erst im Januar 1915 bekanntgegeben.

Ende Oktober 1914 äußerte sich der deutsche Botschafter in Konstantinopel, WANGENHEIM[20], zum Botschafter des damals noch neutralen Italien, Garroni, dahin, daß angesichts des Menschengemetzels, das die Folge des gegenwärtigen Krieges wäre, ihm aus Gefühlen der Humanität schiene, daß, wenn die neutralen Mächte mit Italien an der Spitze sich *vereinten* und *beschlössen*, eine Friedensaktion zu unternehmen, vielleicht das Ende des gegenwärtigen Krieges beschleunigt werden könnte. Wangenheim ging dann noch auf Einzelheiten einer solchen Friedensaktion ein und sagte Garroni, da keine der Mächte bereit sein würde, als erste eine Niederlegung der Waffen und dem Frieden zuzustimmen, bestände das einzige zu ergreifende Mittel darin, ein *Konsortium der neutralen Mächte* zu bilden, damit dieses dann durch eine identische Note die kriegführenden Staaten aufforderte, eine Antwort auf seinen Entschluß zu erteilen. Auf dieser Grundlage könnte ein *Kongreß der neutralen Mächte* zusammentreten. Garroni gewann den Eindruck, daß Deutschland doch Zweifel am Ausgang des Krieges habe und offenbar einen Ausweg suche.

In der Tat beschränkte sich diese Aktion Deutschlands, von der der österreichisch-ungarische Verbündete zunächst offensichtlich nicht informiert war, nicht auf Italien, etwa mit dem Hintergedanken, es in seiner Neutralität zu erhalten. Wangenheim trat vielmehr schon im November 1914 auch an den amerikanischen Botschafter in Konstantinopel, Morgenthau, im Sinn einer Friedensaktion der Neutralen unter Führung des Präsidenten Wilson

[20] Das Folgende nach dem amtlichen Aktenwerk der Sowjetregierung ‚Die internationalen Beziehungen im Zeitalter des Imperialismus', hrsg. unter Leitung von POKROWSKI; zitiert nach der deutschen Ausgabe, hrsg. von HOETZSCH (im folgenden angeführt als ‚Russisches Aktenwerk'). Diese Stelle aus Band 6, 2. Halbband, Nr. 456 — Telegramm des ital. Ministerpräsidenten SALANDRA vom 3. Nov. 1914 an den ital. Botschafter in Petersburg, CARLOTTI, in welchem er diesen einen Bericht Garronis aus Konstantinopel mitteilt.

heran. Dies teilte Morgenthau seinem österreichisch-ungarischen Kollegen in Konstantinopel, Pallavicini, mit der Bitte um Geheimhaltung mit und knüpfte daran die Frage, wie sich die Regierung der Donaumonarchie zu einer Friedensvermittlung der Neutralen verhalten würde. Pallavicini berichtete darüber nach Wien[21] und betonte, daß Wangenheim ihm von seinem Friedensgespräch mit Morgenthau nichts erwähnt hat. Er habe Morgenthau erklärt, er sei ‚hierüber ohne alle Meldung', seiner Meinung nach könne aber die österreichisch-ungarische Regierung nicht an Frieden denken, bevor sie nicht mit Serbien abgerechnet habe(!). In dieser Aktion wird klar, welchen Wert das deutsche Außenamt in der Panikstimmung der ersten Kriegsmonate der *Friedensvermittlung* eines *‚Konsortiums der neutralen Mächte'* beimaß.

Abgesehen von den Vereinigten Staaten, die bald nach Kriegsausbruch ihre guten Dienste und Vermittlung angeboten hatten, machten sich auch kleinere und mittlere neutrale Staaten über die Anzahl der neutral verbleibenden Mächte Gedanken. Am 13. April 1915 suchte der schwedische Gesandte in Rom, Baron Bildt, den italienischen Außenminister SONNINO[22] auf, um die Besorgnis des schwedischen Königs auszudrücken, Italien könnte seine Neutralität aufgeben. Diese auffallende Demarche verlangte nach Aufklärung. Der russische Gesandte in Stockholm[23] erhielt sie am 24. April 1915 vom schwedischen Außenminister Wallenberg. Dieser wies darauf hin, daß Schweden überall vom Seekrieg umringt und seine Handelsschiffahrt von zwei Seiten der Vergewaltigung ausgesetzt sei. Die Erklärung des schwedischen Gesandten in Rom habe den alleinigen Zweck gehabt, der italienischen Regierung die aufrichtigsten Wünsche auszusprechen, Italien möchte sich nicht in den europäischen Krieg einmischen. Weder der König noch die Regierung dächten auch nur daran, darauf anzuspielen, daß im Falle eines Anschlusses Italiens an die Entente Schweden sich Deutschland anschließen werde; das wäre wahnwitzig und sinnlos. Aber Schweden verhehle nicht, daß es wirklich *Wert legte und Wert lege auf eine möglichst große Zahl neutraler Staaten und darauf, daß unter ihnen wenigstens eine Großmacht sei.*

[21] Telegramm PALLAVICINIS an den österr.-ung. Außenminister BURIAN, Russ. Aktenwerk, Bd. 6, 2 — Nr. 752 vom 10. Jan. 1915.

[22] Telegramm SONNINOS vom 13. April 1915 an den ital. Botschafter in Petersburg, CARLOTTI, Russ. Aktenwerk, Bd. 7, 2 — Nr. 622.

[23] Telegramm des russ. Gesandten in Stockholm NEKLJUDOW an den russ. Außenminister SASONOW vom 7. Mai 1915, Russ. Aktenwerk, Bd. 7, 2 — Nr. 704.

Es ist interessant, in diesem schwedischen Wunsch, unter der Anzahl der neutralen Staaten wenigstens eine Großmacht zu wissen, eine Forderung Lammasch' vorweggenommen zu finden. Sollte die Verbindung der Neutralen eine friedensfördernde und friedensstiftende Rolle spielen, mußten möglichst viele Staaten und zumindest eine Großmacht neutral bleiben. Der Eintritt Italiens und Rumäniens in den Ersten Weltkrieg war daher eine Schwächung der Verbindung der Neutralen.

Noch aber hielten die Vereinigten Staaten und die lateinamerikanischen Mächte an ihrer Neutralität fest. Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Regierung des Präsidenten Wilson die Vereinigten Staaten unbedingt aus dem europäischen Krieg heraushalten wollte. Da die Behinderung der Schiffahrt durch den Seekrieg den Neutralen einschließlich der Vereinigten Staaten großen wirtschaftlichen Schaden zufügte und der U-Boot-Krieg durch die rücksichtslose Versenkung auch von Passagierschiffen Verluste an Menschenleben verursacht hatte, mußte Wilson auf ehesten Friedensschluß drängen. Er lief sonst Gefahr, daß die bereits scharfe Maßnahmen gegen Deuschland fordernde Opposition seine eigene Neutralitäts- und Friedenspolitik innerpolitisch aufrollen würde. So ließ Wilson seine berühmte Friedensnote vom 18. Dezember 1916 ergehen.

Lammasch hatte von Kriegsbeginn an im Sinne seiner Überlegungen über die Verbindung und die Funktionen der Neutralen große Hoffnungen auf die Vereinigten Staaten als neutral bleibende Großmacht gesetzt. Nach dem Tod Kaiser Franz Josephs sah Lammasch eine Möglichkeit, unter Kaiser Karl als dem Friedenskaiser der Donaumonarchie mit Unterstützung des neutralen Amerika zu einem Verständigungsfrieden zu gelangen; dieser Gedanke, in Verbindung mit der richtigen Einschätzung des Friedenswillens und der Macht der Vereinigten Staaten, war unter den Staatsmännern und den Diplomaten der Mittelmächte kaum zu finden. Lammasch begrüßte Wilsons Friedensschritt mit einem nahezu feierlichen Artikel in der Reichspost vom 23. Dezember 1916; die amerikanische Note war am 22. Dezember 1916 in Wien überreicht worden. Lammasch beginnt: Was längst zu erwarten war, ist endlich Ereignis geworden, die Geduld, mit der die Neutralen dem Morden und Zerstören zusahen, beginnt zu reißen ... In früheren Jahrhunderten mochte der Krieg nur diejenigen Staaten und Völker berühren, zwischen denen er geführt wurde. Im Zeitalter des Weltverkehrs ist dies anders geworden. Selbst Abessinien

und Liberia sind von dem Wellenschlag des Weltkrieges nicht unberührt geblieben. Vollends haben die Staaten, die im Mittelpunkt des Weltverkehres stehen, Schäden erlitten, die nicht viel weniger empfindlich sind als die manches Krieges der Vergangenheit ...

Die Erwägung dieser Umstände hatte offenbar Präsident Wilson bestimmt, eine unmittelbare Besprechung der Friedensbedingungen unter seiner Mitwirkung anzuregen. Er tut dies *weder im Interesse der einen noch in dem der anderen Kriegspartei, sondern in dem der Neutralen.* Dadurch gewinnt seine Anregung, die gewiß im Einverständnis mit dem neutralen Europa erfolgt ist, wahrscheinlich auch mit dem Papste, an Nachdruck. Daß ihm das Recht dazu zusteht, folgt aus dem Wortlaute der Haager Konventionen, die selbst das Anbot einer formellen Mediation als unfreundlichen Akt anzusehen verbieten. Lammasch schließt dann emphatisch: ‚In Wilsons Note trägt Amerika seine Dankesschuld an die europäische Kultur ab, indem es sie aus schwerster Katstrophe rettet. Dafür dankt ihm Europa.'

Aber die ineinander verbissenen Mächte Europas ließen vom Krieg nicht ab. Die Reaktion auf das Angebot der größten neutralen Großmacht zur Friedensvermittlung war seitens Deutschlands der unbeschränkte U-Boot-Krieg, den das Duumvirat Hindenburg-Ludendorff gegen die schweren Bedenken der ‚zivilen' Führung in Deutschland und Österreich-Ungarn gegenüber erzwang. Mit dieser Herausforderung der Vereinigten Staaten, die zunächst nur Deutschland den Krieg erklärten, war die Aussicht auf einen Verständigungsfrieden nahezu geschwunden; darüber ist man sich heute einig[24]. Seit dem Sturz des deutschen Generalstabschefs Falkenhayn, im August 1916, baute die Oberste Heeresleitung III ihre Militärdiktatur in Deutschland weiter aus; sie hintertrieb auch die Friedensaktion eines weiteren Neutralen, des Heiligen Stuhles, die Papst Benedikt XIV. mit der Note vom 18. August 1917 an die Mächte eingeleitet hatte. Kaiser Karl und der österreichisch-ungarische Außenminister Czernin hatten die richtige Einsicht in die nahende

[24] Hierin sind Gerhard Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk, Das Problem des ‚Militarismus' in Deutschland*, Bd. III (1964) und Fritz Fischer, *Griff nach der Weltmacht, Die Kriegszielpolitik des kaiserlichen Deutschland*, 3. Aufl. (1964) 396ff., völlig einig. Ritters III. Band trägt den Titel *Die Tragödie der Staatskunst, Bethmann Hollweg als Kriegskanzler* (1914—1917), der vierte Abschnitt ist betitelt *Scheitern der Friedensaktion. Sieg der Heeres- und Marineleitung in der U-Boot-Frage*, S. 349ff.

Katastrophe, erwiesen sich aber als zu schwach, der Obersten Heeresleitung zu widerstehen, die allerdings immer wieder mit der militärischen Okkupation Böhmens und Österreichs durch deutsche Truppen drohte[25]. Ein von Kaiser Karl im Juli 1917 geplantes Friedensministerium Lammasch-Josef Redlich wurde von den Anhängern eines Siegfriedens in Deutschland und der Donaumonarchie verhindert[26]. Vergeblich hielt LAMMASCH seine drei Friedensreden im Herrenhaus — am 28. Juni und am 27. Oktober —, vergeblich traf er — auf dem Boden der dauernd neutralen Schweiz — Anfang Februar 1918 mit dem Amerikaner Herron zu einem letzten Friedensversuch zusammen. WILSON hat nach dem Treffen LAMMASCH-HERRON bis anfangs März zugewartet, aber die in Aussicht gestellten Schritte der Donaumonarchie blieben aus.

Die Oberste Heeresleitung aber setzte das im Juli 1914 begonnene Vabanquespiel fort, dem keine politisch oder strategisch erreichbare Zielsetzung zugrunde lag. Alle ihre taktischen Erfolge, wie die mit Sowjetrußland (nach dem Zusammenbruch des Zarismus), mit der Ukraine und mit Rumänien abgeschlossenen harten Friedensverträge und militärischen Siege erwiesen sich nur als weitere Erschwerungen einer friedlichen Dauerlösung, bis nach der gescheiterten Frühjahrsoffensive im Westen die Oberste Heeresleitung sich im Sommer 1918 als militärisch geschlagen erklären und um sofortige Friedensverhandlungen bitten mußte.

Am 27. Oktober 1918 ernannte Kaiser Karl HEINRICH LAMMASCH zum Ministerpräsidenten der — letzten — Regierung des kaiserlichen Österreich. LAMMASCH konnte aber nur mehr die Liquidation des cisleithanischen Staates leiten und übergab in versöhnlicher Form ohne Blutvergießen die Macht an die Nationalräte der sich neu bildenden Sukzessionsstaaten des Habsburgerreiches einschließlich der provisorischen Nationalversammlung der Republik Österreich.

[25] Darauf hat schon OTTO BAUER, *Die Österreichische Revolution* (1923) hingewiesen: ‚Wir wußten, wie ernst die Gefahr einer deutschen Invasion war. Es war uns bekannt, daß nur die Furcht vor der deutschen Invasion den Wiener Hof von dem Sonderfrieden abschreckte' (S. 64). Im selben Sinn neuestens BROOK SHEPHERD in: *Um Krone und Reich. Die Tragödie des letzten Habsburgerkaisers* (1968) 121f.

[26] Die Friedensaktion der Meinlgruppe 1917/18, Die Bemühungen um einen Verständigungsfrieden nach Dokumenten, Aktenstücken und Briefen bearbeitet von HEINRICH BENEDIKT, *Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs* (1962).

In seinem politischen Realismus hatte sich LAMMASCH für die Sicherung des Friedens mit einem mehr oder weniger losen Bund der Neutralen begnügt. Das war an sich auch die Auffassung des amerikanischen Präsidenten Wilson gewesen, der bis zuletzt gehofft hatte, die beiden Kriegsparteien würden sich seiner Friedensvermittlung fügen. Als aber die Vereinigten Staaten zur Abwehr des unbeschränkten U-Boot-Krieges in den Krieg eintraten, war der Verband der noch neutral bleibenden Staaten nicht mehr stark genug, den Frieden mit Nachdruck zu vermitteln und unter Umständen sogar zu erzwingen. In den erst im April 1917 voll zum Weltkrieg gewordenen Konflikt waren nun alle Großmächte verwickelt.

In den angelsächsischen Ländern gab es auch Bewegungen wie etwa die ‚League to enforce Peace', die sich nicht mit einer selbst obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit zufrieden gaben, sondern ein internationales System der Friedenssicherung forderten. Parallel dazu wurde von Angehörigen neutraler Länder eine ‚Zentralorganisation für einen dauernden Frieden' mit dem Sitz im Haag, der Hauptstadt der neutralen Niederlande, gegründet. LAMMASCH beteiligte sich von Anfang an an den Arbeiten dieser neutralen Gruppe[27] und auf seine Empfehlung hin auch andere Österreicher wie Rudolf Laun und Ludwig Ehrlich. Zu diesen in vielen Staaten bestehenden Bestrebungen gesellte sich die Friedenssehnsucht der europäischen Massen und die Funkbotschaft der in der Oktoberrevolution siegreichen Sowjetregierung an alle Kriegsführenden vom 9. November 1917, sofort einen Waffenstillstand abzuschließen, die auf viele Soldaten, Arbeiter und Bauern in allen Ländern einen großen Eindruck machte. Präsident Wilson machte sich das auch propagandistisch sehr wirksame Schlagwort ‚Nie wieder Krieg' (the war to end all wars) zu eigen und veranlaßte die Ausarbeitung eines Entwurfes für einen Bund aller friedliebenden Staaten zur Sicherung des Friedens[28], an dem er selbst redaktionelle Änderungen vornahm. Auf der Pariser Friedenskonferenz bestand Wilson dann darauf, daß die Völkerbundsatzung — ebenso wie das

[27] Die Zentralorganisation für einen dauernden Frieden hatte für 1916 einen Internationalen Studienkongreß in Bern anberaumt, für den LAMMASCH den Bericht ‚Über die Begrenzung der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit' erstattete; erschienen bei Nijhoff, Haag 1916.

[28] Vgl. dazu DAVID HUNTER MILLER, *The Drafting of the Covenant*, 2 Bände (1928).

Statut der Internationalen Arbeitsorganisation — in alle fünf Friedensverträge aufgenommen werde, um alle bisher Kriegführenden an die in der Satzung niedergelegten Grundsätze und völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Sicherung des Friedens zu binden. Der Völkerbund sollte möglichst universal sein, um seine Kollektivmaßnahmen gegen zukünftige Angreifer wirksam zu gestalten.

Lammasch mußte einsehen, daß die Macht-Wahnpolitik der deutschen Obersten Heeresleitung den Bund der Neutralen und vor allem die letzte neutrale Großmacht an die Seite der Entente gezwungen hatte. Unmittelbar nach seiner am 11. November 1918 erfolgten Enthebung als Ministerpräsident vollendete er einen österreichischen Entwurf eines Völkerbund-Vertrages, der Anfang 1919 in deutscher und in französischer Sprache in der Schweiz[29] gedruckt und den Allierten übermittelt wurde. In diesem Entwurf ist ein ständiger Verständigungsrat vorgesehen, der Streitfälle, die sich auf Grund des geltenden Völkerrechts nicht befriedigend regeln lassen, schlichten sollte. Lammasch war aber gegen eine Überspannung des Völkerbundgedankens. Auch im Rahmen einer weltweiten Friedensorganisation wollte er weder die temporäre Neutralität noch das Institut der dauernden Neutralität aufgeben, wie manche Perfektionisten es voreilig forderten. Er vertrat daher auch den Standpunkt, daß bei einem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund das multilaterale Verpflichtungsverhältnis der dauernden Neutralität von den führenden Völkerbundmächten berücksichtigt werden müßte; dies um so mehr, als Lammasch für die Republik Österreich, für deren Unabhängigkeit er aus europäischen Verantwortungsbewußtsein von Anfang an eintrat, schon als Mitglied der österreichischen Friedensdelegation in Saint-Germain den Status der immerwährenden Neutralität, nach dem Muster der Schweiz, empfohlen hat. In der Tat hat der Völkerbundrat am 13. Februar 1920 der von der Schweiz beantragten Beschränkung ihrer Teilnahme auf wirtschaftliche und finanzielle Kollektivmaßnahmen (unter Ausschluß von militärischen, sog. differentielle Neutralität) stattgegeben. Damit war der Status der immerwährenden Neutralität mit der Satzung des Völkerbundes für vereinbar erklärt worden.

[29] Heinrich Lammasch, *Der Völkerbund zur Bewahrung des Friedens, Entwurf eines Staatsvertrages mit Begründung*. Verlag Trösch, Olten 1919; französische Ausgabe: *Le maintien de la Paix*, bei Atar, Genf 1919.

Aber auch hinsichtlich der temporären Neutralität und der Beibehaltung des Neutralitätsrechtes für die Dauer eines Krieges behielt Lammasch wieder recht. Im amerikanischen Senat erhielt die Ratifikation der Pariser Friedensverträge nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit — am 20. März 1920 stimmten nur 49 Senatoren dafür, aber 35 dagegen. Die Vereinigten Staaten wurden daher nicht Mitglieder des Völkerbundes, und das traditionelle Völkerrecht einschließlich der Normen über die Neutralität blieb für sie so wie für alle anderen Nichtmitglieder — wie etwa die Sowjetunion — weiter in Geltung.

Heinrich Lammasch ist am 6. Januar 1920 in Salzburg einem Schwächeanfall erlegen. Bis zuletzt tätig, hatte er noch am 2. Januar einen Aufsatz mit dem Titel ‚Nicht verzweifeln' an die Zeitschrift ‚Die Friedenswarte' abgesendet. Staatskanzler Karl Renner hatte erwogen, Lammasch zum Chef einer der diplomatischen Missionen der jungen Republik Österreich zu ernennen, um dessen internationales Ansehen für den Neustaat einzusetzen. Lammasch hatte Anfang 1919 die Ehrenpräsidentschaft der neugegründeten ‚Österreichischen Liga für Völkerbund und Völkerverständigung' angenommen, in welche, wie schon aus dem Namen hervorgeht, der 1914 knapp vor Kriegsausbruch unter Beteiligung Lammasch' errichtete Österreichische Verband für allgemeine Völkerverständigung ‚Para Pacem' aufgegangen war. Bei der von der Völkerbundliga veranstalteten Trauerfeier hielten Staatskanzler Karl Renner und die beiden Minister der Regierung Lammasch, Joseph Redlich und der mit Lammasch eng befreundete Ignaz Seipel, die Gedenkreden. Im Trauerhause häuften sich die Kondolenzen aus aller Welt. In der von Karl Kraus war zu lesen: ‚Möge die Zeit, die seines Lebens nicht würdig war, durch sein Andenken Ehre gewinnen.'

Druck von Adolf Holzhausens Nfg., Universitätsbuchdrucker, Wien

BIBLIOTHEK
des Nationalrates
1017 Wien-Parlament